



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

ATA DA 5ª REUNIÃO DA COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

Aos trinta dias do mês de novembro de 2012, às 09:00h, na sala dos Conselhos, sito à Rua Bela Cinta, nº 847, 14º andar, Bairro Cerqueira César, foi realizada a Reunião da Comissão Geral de Ética, com a presença do Coordenador Membro desta Comissão Ministro **FLAVIO FLORES DA CUNHA BIERRENBACH** onde presente se encontravam os Senhores Membros da Comissão Geral de Ética: Desembargador **KAZUO WATANABE**, Procurador de Justiça **JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO**, Advogado **EDUARDO AUGUSTO MUYLAERT ANTUNES**, e os Senhores Membros da Comissão Geral de Ética, na qualidade de suplente o advogado **LUIZ FERNANDO AMARAL**, suplente Advogado **LEOPOLDO PAGOTTO**, Secretária Executiva **EUNICE APARECIDA JESUS PRUDENTE**. Justificou a ausência a professora **ODETE MEDAUAR**.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Dr. Bierrenbach Assinalou que as reuniões desta Comissão são de interesse público, assim como as consultas, e sugeriu que as decisões, enquanto não forem tomadas não poderão ser públicas, pois trata-se de matéria reservada. Todos deliberaram pela proposta de que as sessões da Comissão de Ética versam de matéria de direito público, porém enquanto as decisões não forem tomadas, será vedada a entrevista, bem como o pedido de vista dos autos.

APRECIÇÃO DAS ATAS: 3ª REUNIÃO (19 de outubro de 2012) E 4ª REUNIÃO (09 de novembro de 2012)

Dra. Prudente Registrou que a ata do dia 19 de outubro está pendente, pois falta o retorno do Dr. Piquet sobre as possíveis ocorrências cronológicas registradas.

Dr. Bierrenbach Assinalou também que existem pendências nas atas das sessões anteriores, e que no momento oportuno serão retificadas.

CONSULTA Nº 01/2012 - PROTOCOLADO CGA Nº 716/2012 - SPDOC CC.127034/20

Relator: DR. JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO

Assunto: “Contratação dos estúdios Maurício de Souza pela empresa AMBEV com vistas à elaboração de material socioeducativo (cartilhas, filmes, peças de teatro, quadrinhos etc.) dirigido a crianças e adolescentes no sentido de se prevenir sua adição a substâncias alcoólicas, bem como seu consumo precoce, e a ser distribuído e divulgado, sem ônus, pelo governo estadual, mas com o seu apoio institucional como *conditio sine qua non*”

Interessada: Subsecretaria de Comunicação da Casa Civil (Dr. Marcio Aith)



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

VOTO DO RELATOR

1. Primeiramente é digna de encômio a consulta ora formulada pelo órgão público em testilha, aliás, a primeira com que nossa recém instituída Comissão é honrada e se depara, consulta essa que merece algumas considerações preliminares para posteriormente adentrarmos à sua análise sob o ponto de vista ético.
2. **Da Publicidade de Bebidas Alcoólicas** – As empresas fabricantes de cerveja travam hoje verdadeira batalha de cunho político-jurídico-institucional contra o governo federal e da sociedade civil, uma vez que se pretende, a exemplo do que se fez relativamente a bebidas consideradas *mais fortes*, ou seja, de maior teor alcoólico (*e.g.*, as destiladas, de modo geral, como cachaça, *whiskey*, *bourbon*, tequila, *gin*, *vodka*, licores e outras), *limitar a veiculação de publicidade a seu respeito*, ou até mesmo vedá-la. Ou seja, a exemplo das demais bebidas de maior teor alcoólico, que têm sua divulgação mediante anúncios publicitários somente após determinado horário noturno, pretende-se da mesma forma limitar a veiculação de publicidade de cervejas, consideradas pelos fabricantes de *baixo teor alcoólico*.

A verdadeira *queda de braço* está bastante acirrada, nela se envolvendo igualmente a entidade civil CONAR – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, organização não-governamental, que congrega como associados as agências de publicidade, os anunciantes e os veículos de comunicação social, entendendo, *ao fazer eco com as indústrias cervejeiras e de vinhos, que seus estatutos já seriam mais do que suficientes para obstar a regulamentação oficial dessa atividade publicitária, especificamente com relação a cervejas e vinhos*, repudiando qualquer iniciativa oficial nesse sentido. Com efeito, examinados os estatutos do CONAR, designadamente seus Anexos “A”, “P” e “T”¹, embora definam de maneira genérica as bebidas alcoólicas, fazem distinção entre as que considera de maior teor alcoólico, e as que o contém em menor graduação, como já explicitado, tendo sido de sua iniciativa, aliás, privada, a limitação de alguns comerciais e a saber:

“ANEXO A

Bebidas Alcoólicas

Considera-se bebida alcoólica, para os efeitos da ética publicitária, aquela que como tal for classificada perante as normas e regulamentos oficiais a que se subordina o seu licenciamento. Este Código, no entanto, estabelece distinção entre três categorias de bebidas: as normalmente consumidas durante as refeições, por isso ditas de mesa (as cervejas e os vinhos, objetos do Anexo ‘P’); demais bebidas alcoólicas, sejam elas fermentadas, destiladas, retificadas ou obtidas por mistura (normalmente servidas em doses, cuja publicidade é disciplinada pelo Anexo ‘A’); e a categoria dos ‘ices’, ‘coolers’, ‘álcool pop’, ‘ready to drink’, ‘malternatives’, e produtos a eles

¹ Cf. nosso *Manual de Direitos do Consumidor*, Ed. Atlas, SP, 11ª edição, pág. 845 e ss.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

assemelhados, em que a bebida alcoólica é apresentada em mistura com água, suco ou refrigerante, enquadrada em Anexo próprio (Anexo 'T'), e no Anexo 'A', quando couber”.

Destarte, o CONAR estabelece certos parâmetros para o conteúdo de peças de publicidade de bebidas alcoólicas, notadamente no sentido de resguardar crianças e adolescentes, dizendo, nos três anexos mencionados, repetidamente que: “*Não será dirigida a crianças e adolescentes, em razão da legislação em vigor e do dever ético de proteger esse público. Adotará interpretação a mais restritiva para todas as normas dispostas neste Anexo. Crianças e adolescentes não devem figurar, de qualquer forma, em anúncios; qualquer pessoa que neles apareça deverá ser e parecer maior de 25 (vinte e cinco) anos de idade. Os anúncios ainda: a) não deverão favorecer a aceitação do produto como apropriado para menores; b) deverão evitar a exploração do erotismo; c) não deverão usar linguagem, recursos gráficos e audiovisuais pertencentes ao universo infantil, tais como animais ‘humanizados’, bonecos ou animações que possam despertar a curiosidade ou a atenção de menores e contribuir para a adoção de valores morais ou hábitos incompatíveis com sua condição; d) não conterão cena, ilustração, áudio ou vídeo, que apresente a ingestão imoderada do produto”.*

Entretanto, quando distingue as três categorias de bebidas, como visto linhas atrás, o CONAR estabelece horário restritivo em rádio e TV com relação às “mais fortes”, mas não com relação às que considera “menos fortes”.

Com efeito – **Com relação a “Bebidas mais Fortes” – Anexo “A”:** **“5. Horários de veiculação:** *Os horários de veiculação em rádio e TV, inclusive por assinatura, submetem-se à seguinte disciplinação: a) quanto à programação regular ou de linha: comerciais, spots, inserts de vídeo, textos-foguete, caracterização de patrocínio, vinhetas de passagem e mensagens de outra natureza, inclusive o merchandising ou publicidade indireta, publicidade virtual e as chamadas para os respectivos programas só serão veiculados no período compreendido entre 21h:30 (vinte e uma hora e trinta minutos) e 06h:00 (seis horas (horário local))”.*

Já com relação a “Cervejas e vinhos”, considerados “menos fortes” – ANEXO “P” – “c) *para veiculação em rádio e TV, inclusive por assinatura, horário compreendido entre 6h00 e 21h30 (horário local), os anúncios não deverão usar linguagem, recursos gráficos e audiovisuais pertencentes ao universo infantil, tais como animais ‘humanizados’, bonecos ou animações que possam despertar a curiosidade ou a atenção de menores e contribuir para a adoção de valores morais ou hábitos incompatíveis com sua condição. Ainda: c.1) deverão evitar a exploração do erotismo; c.2.) não conterão cena, ilustração, áudio ou vídeo, que apresente a ingestão do produto; c.3) o planejamento de mídia levará em consideração que o anúncio se destina a público adulto, devendo, portanto, refletir as restrições técnica e eticamente recomendáveis. Assim, o anúncio deverá ser inserido em programação, publicação ou web site dirigidos predominantemente a maiores de idade; c.4) quando inseridos na transmissão de eventos alheios à programação normal ou rotineira das emissoras de rádio e TV, inclusive por*



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

assinatura, levados ao ar antes de 21h30 (horário local) deverão obedecer os normativos dispostos neste item 2”.

No que tange ao ANEXO “T” (*coolers, ices etc.*) **repetem-se exatamente as considerações feitas no Anexo “P” acima.**

O Código de Autorregulamentação do CONAR fala, ainda, de **campanhas de responsabilidade social**, no sentido de que ele *“encoraja as iniciativas destinadas a reforçar a proibição do consumo por menores, bem como aquelas que promovam condutas socialmente responsáveis”.*

3. **Da liberdade de expressão versus regulamentação** – Se por um lado, a teor do que dispõe o art. 5º, incisos V e IX, da Constituição Federal, respectivamente, ***“é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, e “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”***, a título de garantias e direitos individuais, confirmados mais adiante, no art. 220, *caput*, ainda da Constituição Federal, ou seja, no sentido de que ***“a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”***, em se tratando de ***determinada classe de produtos***, o próprio mandamento fundamental sofre limitações.

Assim, conforme disposto pelo § 3º, inciso II, e pelo § 4º do mesmo art. 220 de nossa Constituição, respectivamente: ***“§ 3º - Compete à lei federal (...); II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente;”***² ***§ 4º - “a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais”***³, ***nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.***

Igualmente o **Código de Defesa do Consumidor** (Lei nº 8.078/1990) prevê limitações a determinados tipos de publicidade, as chamadas **publicidades abusivas** além de, como é óbvio, proscrever as consideradas **publicidades enganosas**, em seu art. 37, §§ 1º e 2º, a saber: ***“Art. 37 – É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva: § 1º - É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviço. § 2º - É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o***

² Grifos e destaques nossos.

³ *Idem.*



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

*consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança*⁴.

4. **Programa estadual de combate ao consumo abusivo de bebidas alcoólicas pela população em geral e por jovens em especial** – Em verdadeira cruzada contra a precocidade de consumo de bebidas alcoólicas entre nossa população --- **qualquer uma, independentemente de graduação alcoólica** --- a Secretaria de Saúde de nosso Estado, em colaboração com a Secretaria de Justiça e de Defesa da Cidadania, por intermédio do PROCON, conforme determina a Lei Estadual nº 14.592, de 19-10-2011, tem se desdobrado em **fazer cumprir a legislação vigente**, ou seja, o art. 63, inc. I, da “Lei das Contravenções Penais” (Decreto-lei nº 3.688/1941), segundo o qual **é contravenção penal “servir bebidas alcoólicas a menor de 18 anos** (inc. I), bem como o estatuído pelo art. 243 do Estatuto da Criança e do Adolescente⁵ (Lei Federal nº 8.060/1990). Ou seja, sem prejuízo da adoção das medidas de cunho penal em face dos infratores pelas autoridades competentes, os órgãos estaduais têm **imposto sanções de natureza administrativa** (multas, interdições de atividades etc.), como maneira de coibir esses comportamentos assaz danosos às nossas crianças e adolescentes.
5. **Campanha benéfica** – Nesse sentido, sem nos esquecermos da verdadeira guerra entre fabricantes de cerveja e vinho, de um lado, e o governo federal, de outro, que pretende impor limites à sua atividade publicitária, em princípio a proposta feita pela AMBEV --- se não a maior indústria cervejeira do mundo, uma das maiores --- tem seu mérito socioeducativo, e está consentâneo com o próprio código do CONAR.
6. **Questão ética** – Do ponto de vista **ético**, todavia, entendemos que o Governo do Estado deve recusar a referida oferta, pelas razões que passamos a expor.
 - 6.1 Lembraríamos, em primeiro lugar, que **ética** não se confunde com **moral** nem com o próprio **direito**. Com efeito, **ética** provém do grego **Ethos**, e significa simplesmente **caráter, escrupulo, honestidade, transparência**. Ou, ainda, **probidade, decência, sobriedade**. Ou seja, **éticas** são as pessoas que têm integridade de caráter, que detêm a qualidade de conduta reta e, sobretudo, digna. O equivalente, mais ou menos, desse conceito, para os romanos, era a palavra **moris** que, contudo, significa pura e simplesmente **costume, consuetudine, maneira correta de fazer algo ou de agir com relação aos outros, de forma objetiva** (nos contratos, por exemplo). A partir daí forçoso é de se reconhecer um conflito permanente entre o pragmatismo dos romanos e o idealismo dos gregos. Para estes, além do simples costume que pode até se transformar em uma lei, numa norma obrigatória, mas transitória e mutável, há o **espírito que anima a própria lei**,

⁴ *Ibidem*.

⁵ Art. 243 – Vender, fornecer ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente, sem justa causa, produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida. Pena – detenção de 2 a 4 anos e multa, se o fato não constitui crime mais grave.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

ou seja, o valor ético que com ela não se confunde. E pelo mesmo raciocínio não se poderia confundir *direito* e *moral*, só que aqui tomada como *ética*, pela maioria dos doutos.

Assim, conforme acentuado pela Prof^a. SUSANA HENRIQUE DA COSTA (*in O Processo Coletivo na Tutela do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa*”, Ed. Quartier Latin, SP, 2009):

“Foi MAURICE HAURIOU quem primeiro definiu o conceito de moralidade com relação à Administração Pública. Para o autor, moralidade administrativa é: o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração; implica saber distinguir não só o *bem* e o *mal*, o *legal* e o *ilegal*, o *justo* e o *injusto*, o *conveniente* e o *inconveniente*, mas também entre o *honesto* e o *desonesto*; há uma *moral institucional*, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há *moral administrativa*, que é imposta de dentro e que vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico”.

- 6.2 Marca e concorrentes** – Resta evidente que a campanha arquitetada pela AMBEV não interessaria apenas a ela, em tese, mas também às demais fabricantes de cerveja; porém, repita-se, **em conflito permanente com o governo federal que pretende regulamentar sua divulgação publicitária**. Desta forma, para o Governo do Estado de S. Paulo **não seria ético** aceitar sua oferta, não só por aquele motivo, como também por servir de veículo de comunicação de apenas um dos fabricantes, ainda que se diga na consulta que não haveria sequer a aparição da marca ou logotipo em pauta, marca essa que, mais cedo ou mais tarde, todavia, certamente apareceria, até por via de *merchandising*.
- 6.3 Campanha de responsabilidade social** – Desta forma, caso pretenda a fabricante colocar em prática sua campanha socioeducativa, nada impede que o faça *de per se*, como de resto já o tem feito. Conforme noticiado pelo jornal *MetroBrasil*, edição de 30-10-2012, p. 06, a empresa citada está dando prosseguimento ao seu **“Programa Jovens de Resposta”** que cria *“estratégias de prevenção ao consumo de álcool por menores, divulga nesta quarta num seminário, em São Paulo, um levantamento mostrando a redução de 67% para 46% da proporção de jovens que já compraram bebidas”*. O que não entendemos ético, contudo, é que o governo estadual venha a se envolver com a mesma campanha, pelas razões retro invocadas.

É o nosso entendimento, salvo melhor entendimento.

Sala de Reuniões, 9 de novembro de 2012.

JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO (RELATOR)



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

Declaração de voto: Dr. EDUARDO MUYLAERT

Acompanho o voto do Relator, eminente Conselheiro José Geraldo Brito Filomeno, no sentido de que, do ponto de vista ético, é desaconselhável a iniciativa submetida a consulta.

Importante, a meu ver, reafirmar alguns pressupostos convenientes ao bom entendimento da questão.

Em princípio, nada há de condenável na parceria entre a iniciativa privada e o poder público para que sejam atingidos objetivos de interesse público ou social. Ao contrário, tais ações conjuntas podem ser altamente positivas.

Não se manifesta aqui, também, qualquer preconceito contra o uso consciente de bebidas alcoólicas por adultos.

Ainda, é necessário reconhecer que a questão do consumo de álcool – e do alcoolismo – entre os jovens é gravíssima e precisa efetivamente ser enfrentada com energia e por todos os meios disponíveis.

O Pronto Socorro de pediatria do Hospital Albert Einstein vem enfrentando o problema: “Muitos meninos e meninas chegam inconscientes. Alguns, em coma, correm o risco de morrer. Embora não existam estatísticas precisas, especialistas dizem que o aumento do consumo de bebidas alcoólicas por adolescentes não se restringe a São Paulo, é visível no Rio e em muitas outras cidades do Brasil”.

Conforme relato jornalístico, “os pediatras perceberam que se tornou comum o atendimento a pacientes alcoolizados em idade muito precoce, com 13 ou 14 anos. Há casos de crianças de 12 anos. Eles chegam com intoxicação grave causada pela ingestão de álcool” (O Globo, 07/04/2012 - <http://oglobo.globo.com/saude/consumo-de-alcool-por-adolescentes-cresce-inspira-servico-medico-especial-4509373#ixzz2Bdj77YcM>).

O problema se agravou com os “drinking games”, brincadeiras que estimulam o consumo excessivo de álcool e são hoje os principais atrativos das festas com público entre 18 e 24 anos que ocupam locais de concentração de jovens no Rio de Janeiro e em São Paulo. (O Globo, 21/10/2012 - <http://oglobo.globo.com/rio/drinking-games-viram-atrativo-da-noite-jovem-do-rio-6469715#ixzz2BdjxxAF5>).

Segundo revista da área de saúde, em matéria não tão recente, “78% dos jovens brasileiros bebem regularmente e 19% deles já são dependentes do álcool. Os jovens estão bebendo mais e cada vez mais cedo, o que aumenta o risco de boa parte desta juventude desenvolver o alcoolismo. Esta equação se repete em praticamente todo o mundo, inclusive no Brasil, apesar de as pesquisas sobre o tema ainda serem bem escassas por aqui”.

A matéria inspirou-se no Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas, realizado pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid) e pela Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) em 1974, revelando que o consumo de álcool por adolescentes de 12 a 17 anos já atinge 54% dos entrevistados e desses, 7% já apresentam dependência.

(<http://revistavivasau.de.uol.com.br/saude-nutricao/40/artigo42605-1.asp>)

"As companhias produtoras de bebidas têm como alvo o consumidor jovem, e toda a propaganda gera uma cultura em que o consumo de álcool está associado à jovialidade, juventude,



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

esportividade e praia. Este é um apelo muito forte ao adolescente", na observação do psiquiatra Flávio Pechansky, do Centro de Pesquisa em Álcool e Drogas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (idem).

"A lei brasileira é bastante moderna em vários aspectos. Porém, a cultura de permissividade em relação ao álcool - tanto no ambiente doméstico quanto fora dele - é favorável ao consumo precoce", acrescenta o psiquiatra: "É preciso uma restrição severa à imensa penetração da mídia na adolescência. Há uma total liberdade para propagandas de cerveja, bebida de baixo teor alcoólico. A legislação atual só regula os horários de transmissão para bebidas com teor alcoólico acima de 13%", explica. De fato há uma disputa, no mínimo, desproporcional entre as belas imagens produzidas em um comercial e a tarja preta governamental, sóbria e obrigatória, pedindo para o jovem "beber com moderação" ou "não dirigir, se beber" (Revista Saúde 08/02/2007); Mesma conclusão foi alcançada pelo Dr. Mauricio de Souza Lima, do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e membro da Associação Paulista de Adolescentes e do Departamento de Adolescência da Sociedade de Pediatria de São Paulo, em entrevista ao médico Drauzio Varella:

“Drauzio – Ao que você atribui a tendência ao alcoolismo ter-se tornado mais acentuada na adolescência e a das meninas beberem mais do que suas mães?

Maurício de S. Lima – A propaganda dirigida ao público jovem é mais intensa hoje e existem produtos desenvolvidos especialmente para essa faixa etária. Um exemplo são as sodas alcoólicas que, apesar de aparentemente fraquinhas, contêm teor alcoólico muito mais elevado do que a cerveja” (<http://drauziovarella.com.br/dependencia-quimica/alcoolismo-na-adolescencia/>).

Como bem destacado pelo eminente Relator, existe um flagrante e incontornável conflito de interesses entre os produtores de bebidas alcoólicas, que querem manter ampla publicidade, e o poder público, que vê a clara necessidade de limitar essa publicidade.

É sabido que a venda de bebidas alcoólicas é diretamente proporcional à publicidade das empresas produtoras.

Assim, salta aos olhos que uma parceria do poder público, visando diminuir os danos do consumo juvenil de álcool, com as empresas que produzem as bebidas alcoólicas, inclusive produtos voltados especialmente ao público jovem, e cuja razão de ser é o constante aumento de produção e venda, com alto nível de competição no mercado, e que, portanto, lutam ferozmente contra as limitações de publicidade, insere-se no âmbito de grave conflito de interesses.

O eventual anonimato no material produzido não serve aqui de escusa. O estado não pode fazer acordos clandestinos, a regra inafastável é a transparência, e a possível associação, ainda que limitada aos termos propostos, representa o endosso, o empréstimo do prestígio do estado a uma empresa em conflito com a autoridade pública e que, ainda mais, se encontra em violenta competição no mercado.

Não seria ético, assim, pedir ajuda ao bode para tomar conta da horta, mesmo que o bode permanecesse escondido.

Toda iniciativa visando educar e prevenir o uso e abuso de álcool pelos jovens é louvável, mas a associação do estado justamente com as empresas que fabricam, divulgam e tem interesse na mais ampla publicidade é, no meu entendimento, que coincide com o do eminente Relator, incompatível.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

São Paulo, 9 de novembro de 2012

Eduardo Muylaert

Voto Divergente: Dr. KAZUO WATANABE

1. Após o substancial voto do Relator Dr. BRITO FILOMENO, que foi acompanhado pelo membro Dr. EDUARDO MUYLAERT, com declaração de voto igualmente consistente, solicitei adiamento do julgamento da Consulta para melhor análise e reflexão, principalmente em razão da dúvida quanto aos dados enunciados pela Consulente.

2. No voto do Sr. Relator, reafirmado no voto do Dr. Eduardo Muylaert, ficou observado que a “contratação dos estúdios Maurício de Souza pela AMBEV com vistas à elaboração de material socioeducativo (cartilha, filmes, peças de teatro, quadrinhos, etc.) dirigido a crianças e adolescentes no sentido de se prevenir sua adição a substâncias alcoólicas, bem como seu consumo precoce, e a ser distribuído e divulgado, sem ônus, pelo governo estadual” seria “com o seu apoio institucional como conditio sine qua non”.

3. Procedendo à atenta leitura da Consulta formulada pelo Dr. MARCIO AITH, constato que nela está expressamente afirmado que:

“Os materiais criativos formulados por Maurício de Souza não trariam, em qualquer espaço ou momento, o nome da Ambev. Além disso, o seu conteúdo, além de ajudar os pais a coibir o consumo de bebidas alcoólicas pelos menores, não faria propaganda de qualquer outro tipo de bebida. A ideia da companhia é que o Estado de São Paulo faça livre uso do material, de forma gratuita. Com isso, a companhia cumpriria seu papel social, inclusive perante seus acionistas, e o Estado teria um instrumento poderoso no combate ao consumo de álcool por menores – instrumento este que poderia, inclusive, ser usado nas cercas de 5 mil escolas públicas do Estado”.

Esclarece ainda que a Ambev pretende contratar Maurício de Souza

“no âmbito de sua política de responsabilidade social” e que “as diretrizes do material seriam formuladas por uma comissão formada pela USP, UNIFESP, pela socióloga Rosely Savão e por um grupo de pedagogos, todos custeados pela empresa”.

4. Analisada a Consulta concebida nesses termos, peço licença ao Sr. Relator e aos demais membros da Comissão Geral de Ética, Dr. Eduardo Augusto Muylaert Antunes (com declaração de voto) e Dr. Flávio Flores da Cunha Bierrenbach (com antecipação de voto), para proferir voto divergente, cuja fundamentação é a seguir deduzida.

O que parece bastante claro, diante dos termos da Consulta, que não se põe, no caso, qualquer problema de “publicidade das bebidas alcoólicas”, pois no material que seria produzido por Maurício de Souza, **não apareceria “em qualquer espaço ou momento, o nome da Ambev” e nem seria feita propaganda de bebidas alcoólicas ou “de qualquer outro tipo de bebida”**. Tudo seria feito, desde a contratação de Maurício de Souza até formulação e produção



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

de “cartilhas, filmes, peças de teatro e quadrinhos”, “no âmbito de sua **política de responsabilidade social**”.

Mesmo as “diretrizes do material” não atenderiam aos interesses da companhia, e sim “formuladas por uma comissão formada pela USP, Unifesp, pela socióloga Rosely Sayão e por um grupo de pedagogos, todos custeados pela empresa”.

5. Certamente, a empresa divulgará entre os acionistas e para o público em geral, por meio de seu “balanço social” e outros meios, a prática de atos de “responsabilidade social”, e é saudável que o faça, pois induzirá outras empresas a cumprirem sua responsabilidade perante a sociedade em geral.

Mas, está claro que no material a ser produzido não haverá qualquer menção ao nome da empresa e muito menos propaganda de seus produtos.

E o Governo do Estado, que não arcará com qualquer custo, além do controle prévio das diretrizes do material, por meio de uma comissão externa à empresa, terá todas as condições de controlar o efetivo cumprimento desse compromisso por parte da companhia, bastando para tanto que recuse qualquer material que não o cumpra e não o veicula em suas escolas.

6. À vista dessas ponderações, peço vênias aos ilustres colegas da Comissão Geral de Ética, **para votar no sentido da inexistência de qualquer ofensa a preceito ético** na utilização pelo Estado, desde que produzidos com os cuidados acima mencionados, do material produzido por uma empresa em cumprimento de sua responsabilidade social.

São Paulo, 28 de novembro de 2012

Kazuo Watanabe

Dr. Bierrenbach Registrou que acompanhou o voto do relator, assim como o voto do Dr. Muiylaert, e assinalou que o Dr. Watanabe possui voto divergente. Colocado em votação, foi o voto do Relator aprovado por maioria.

Dr. Filomeno Manifestou que o voto proferido está de acordo com a ata da audiência pública realizada pelo Ministério Público, a qual foi acostada aos autos da consulta, e assinalou expressamente que a UNIFESP manifestou que a Ambev não paga os custos sociais dos problemas causados pelo álcool, e a citada audiência informa que a indústria do álcool não pode ser parceira do Estado. Manifestou que a Organização Mundial de Saúde recebeu os esclarecimentos da indústria do álcool, e relatou que a indústria é proibida de participar de ações de política pública de saúde.

Dr. Watanabe Argüiu que em atenção ao voto do relator divergiu porque esta consulta não faz menção à divulgação da marca AMBEV, e assinalou que a respeito da consulta, está expressamente consignado que não haveria menção ao contratante, e que ainda, o desenhista Maurício de Sousa coloca como condição *sine qua non* a divulgação do material nas escolas públicas. Sustentou



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

que na consulta está expresso que não haverá menção à AMBEV como patrocinadora da campanha. Complementou que a idéia da companhia é de que o Estado faça livre uso do material, e nesse sentido, a empresa estaria cumprindo o seu papel social, e que o Estado teria um instrumento poderoso no combate ao consumo de álcool. Sustentou que a norma constitucional, no capítulo da ordem econômica, faz menção à função social da empresa, e essa prática tem sido respeitada no Brasil e internacionalmente. Esclareceu que as diretrizes do material não atenderiam à companhia, e seriam formadas por comissão da USP e UNIFESP. À vista disso, manifestou a inexistência de ofensa ou descumprimento às normas éticas, pois não seria veiculada a marca da empresa que financiaria a campanha. Relatou que é saudável o cumprimento da responsabilidade social, tendo em vista que é uma prática internacionalmente incentivada. Enfatizou a clareza da consulta pela não divulgação da companhia que financiaria o material.

Dr. Filomeno Ponderou que foi publicado no diário oficial a ata da audiência pública promovida pelo MP em conjunto com diversas entidades e autoridades a respeito do consumo de álcool, e apontou o trecho que foi objeto de análise pelo psiquiatra Ronaldo Laranjeira da Faculdade de Medicina da UNIFESP sobre os males causados pelo álcool, e que especificamente faz menção a esta campanha e sobre o consumo de álcool, no sentido em que a AMBEV não paga o custo social com os tratamentos relativos aos males causados pelo álcool, e que 6% de todo o consumo de álcool é feito por menores de idade, e essa empresa não é parceira legítima para diminuir esse consumo. Complementou que o professor mencionou ser inaceitável a parceria com o Estado, considerando a contraposição de interesses, e que a indústria do álcool não é parceira de políticas públicas. Esclareceu que a questão é ética, e a campanha *sponte propria* pode ser realizada pela empresa, considerando que não é ético a parceria com o Estado. Conclui que o resultado da audiência pública foi a elaboração do anteprojeto de lei, de iniciativa popular, para alterar o limite de álcool existente nas bebidas.

Dr. Watanabe Em contraposição afirmou que essas empresas possuem política interna a ser cumprida. Manifestou que não existe dificuldade na veiculação desse material na escola, desde que o Estado autorize, e enfatizou que essas empresas possuem uma política de responsabilidade social. Esclareceu que a idéia é não haver propaganda, e que o Estado necessita da cartilha. Concordou que a empresa que produz álcool não pode participar da formulação de política pública, o que é diferente da prática da responsabilidade social, e concluiu que se essa cartilha for de boa qualidade poderia ser aproveitada pelo Estado.

Dr. Muylaert Manifestou a importância da contribuição realizada pelo Dr. Watanabe, e assinalou o enfoque que chamou atenção foi o conflito de interesse existente no caso concreto, e realçou o enfoque contraditório apresentado.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

Dr. Bierrenbach Registrou que mantém o voto, e agradeceu a todos, bem como elogiou o contraditório exarado pelo Dr. Watanabe nessa consulta.

EXPOSIÇÃO: Minuta do Código de Ética

Relatores: Dr. LEOPOLDO PAGOTTO e DR. LUIZ FERNANDO AMARAL

Dr. Pagotto Relatou que com relação aos princípios éticos, e para avançar na discussão a respeito do objeto do código, e ainda, considerando a análise dos diplomas legais apontados, registrou a dúvida a respeito da atribuição desta Comissão.

Dr. Amaral Afirmou que a discussão a respeito dos princípios decorreu da consideração feita pelo Dr. Filomeno a respeito da Lei nº 10.294/1999, que dispõe sobre a proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos, assim como sobre o Estatuto do Servidor. Além disso, há menção expressa no Decreto nº 57.500/2011 que instituiu esta Comissão e que remete à lei dos usuários dos serviços públicos. Apontou, ainda, a necessidade de consulta à legislação federal.

Dr. Pagotto Registrou que o artigo 10 da lei dos usuários dos serviços públicos instituiu as comissões de ética, e mencionou que o Decreto nº 57.500/2011 repete o que está assinalado na lei em epígrafe. Relatou o parágrafo único faz menção ao sistema estadual de controladoria. Demonstrou dúvida a respeito da legitimidade desta Comissão para mudança do dispositivo citado. Apontou que as comissões éticas aproximam-se da lei de proteção ao consumidor, e concluiu que a infração ética ocorre quando falta de prestação adequada do serviço público.

Dr. Muylaert Registrou que a partir da interpretação da redação do Decreto nº 57.500/2011, apontou que seria mais adequado que ao invés de “integrantes do Sistema de Controladoria” fosse alterado para “submetidos ao Sistema de Controladoria”.

Dr. Amaral Assinalou que as ouvidorias são os órgãos que recebem e tratam as informações recebidas do público em geral para, posteriormente encaminhar os resultados às comissões de ética. Questionou se existiria uma sobreposição desta Comissão Geral em relação às demais comissões de ética.

Dr. Pagotto Também, questionou se a competência desta Comissão seria mais ampla do que o controle adequado do serviço público.

Dr. Filomeno Apontou que o Decreto nº 57.500/2011 é mais abrangente do que a lei, complementou que o parágrafo único amplia mais a competência desta Comissão. Manifestou, ainda, a importância da análise da semântica da palavra “integrantes” relativa ao Sistema Estadual de Controladoria, conforme a preocupação apontada pelo Dr. Watanabe de não ampliar a competência desta Comissão. Concluiu que a ética reflete além da preocupação com a prestação do serviço público, e a elaboração do código ético deve ser amplo. Aduziu que em tese os artigos preliminares da Lei nº 10.294/1999, para efeitos de serviços



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

administrativos, em tese a ouvidoria estaria atrelada a esta Comissão para efeito correccional.

Dr. Muylaert Registrou a análise efetuada da estrutura da lei dos usuários do serviço público, à época elaborada a pedido do Governador Mário Covas, com a finalidade de elaboração futura de um código de defesa de proteção do usuário do serviço público, apontou que o capítulo 1º desse dispositivo é amplo, e no capítulo 2º, que trata dos direitos básicos do usuário do serviço público, faz menção ao rol dos direitos dos usuários, como a informação, qualidade e controle. Manifestou que em relação ao direito do controle adequado, foram criadas as ouvidorias e as comissões de ética. Concluiu que o artigo 10 é genérico no que diz respeito ao conhecimento da infringência ao princípio da norma ética constitucional, e não limita à qualidade, e com relação ao conflito de interesse possui um grande impacto.

Dr. Pagotto Assinalou que o artigo 7º menciona as regras a respeito da infração à violação da qualidade do serviço público, que é mais afeita à proteção dos usuários do que propriamente às regras éticas.

Dr. Bierrenbach Registrou, que o artigo 11 faz menção às várias categorias, e nesse sentido manifestou a probabilidade de que cada categoria pode ter o seu próprio código ético. Informou que essa Comissão é um órgão de cúpula do sistema ético do Estado de São Paulo, e que o parágrafo único do Decreto possui uma restrição relativa ao termo “integrantes”, conforme apontado pelo Dr. Muylaert.

Dr. Amaral Manifestou que em reunião realizada com o Dr. Gustavo foi apontado que o código de ética sujeitaria apenas os integrantes do sistema de controladoria.

Dr. Muylaert Assinalou que um sistema ético direcionado somente para os corregedores seria limitado. Informou que o controle estabelecido na lei aplica-se até ao particular.

Dr. Watanabe Registrou que a atribuição para formulação do código ético, é diferente do julgamento que poderia ser mais amplo. A atribuição desta Comissão seria definida para julgar e decidir consulta.

Dr. Muylaert Argumentou que os integrantes arrolados no artigo são mistos, questionou a lógica de feitura de código para atingir alguns integrantes do sistema de controladoria em detrimento dos demais órgãos do Estado.

Dr. Bierrenbach Registrou a preocupação a respeito do recebimento de consulta e denúncia por esta Comissão, no tocante à atuação de ofício ou por provocação. Esclareceu que o tema precisa ser discutido em reunião futura.

Dr. Pagotto Questionou se a interpretação da aplicação do código ético seria ampla ou restrita, conforme apontado pelo Dr. Watanabe, e assinalou essa questão é um dos pontos que necessitam ser aclarados.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

Dr. Bierrenbach Manifestou que as normas gerais éticas estão nas respectivas leis, não obstante, que a cada dia avoluma-se uma grande quantidade de condutas antiéticas. A expectativa do Governador é pela implantação de um código ético simples, destinado a todos os servidores da esfera do executivo, e que esta Comissão seja rápida e eficiente na elaboração do citado código.

Dr. Filomeno Complementou que da análise do dispositivo do parágrafo único, também constatou que o conceito ético abrange mais do que a eficiência do serviço público conforme especificado no Estado de Alagoas.

Dr. Muylaert Manifestou que esse código refletira para além da Administração Pública do Estado de São Paulo, sendo referência para outros estados e municípios no âmbito nacional.

Dr. Pagotto Apontou que o artigo 30 da Lei nº 10.294/1999 que criou o sistema estadual de defesa dos usuários do serviço público assemelha-se com o sistema estadual de controladoria, embora não se sobreponham. Informou que já existe dispositivo que trata da qualidade da prestação de serviço público, assim como essa consulta formulada a respeito da AmBev, e nesse sentido a inclusão de competências é importante. Assinalou que o artigo 50 do Decreto nº 57.500/2011 remete a consulta aos secretários, e com base nessa análise o objetivo dessa Comissão seria estabelecido em conjunto com o artigo 7º da lei dos usuários dos serviços públicos, com a finalidade de para criar um código de ética para os servidores. Apontou que a elaboração do código poderia reportar à prestação de serviço público mais restrito voltado ao direito do consumidor; assim como a elaboração de um código de ética poderia ser voltado para a alta administração, inclusive para o sistema de controladoria estadual não descumprindo o decreto, porém expandiria a redação; por fim assinalou que a criação de um código ético poderia regular o interesse público e o privado, tendo em vista a consulta recebida, e essa consulta não tem relação ao desvio ético cometido por agente público.

Dr. Filomeno Assinalou que a lei de improbidade administrativa remete a três possibilidades de improbidade, o alcance do dinheiro público, o comportamento ilegal, e o comportamento antiético, respectivamente os artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992. Acrescentou que a questão ética vai além da simples prestação do serviço público.

Dr. Amaral Registrou que parte da doutrina de Direito Administrativo estabelece inegável relação entre, por exemplo, o princípio da moralidade e um comportamento ético, concebido como aquele que evidencia os valores abarcados pelo ordenamento para a criação de suas normas. À norma jurídica importaria reconhecer determinada “essência ética”. Tal situação pode, em alguma medida, ser verificada em relação à improbidade administrativa.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

Dr. Filomeno Assinalou que a esta Comissão só se aplica o artigo 17 conforme o código federal e esta Comissão de Ética não tem competência para aplicar punições.

Dr. Pagotto Informou que no avanço da análise do estatuto dos funcionários públicos, apontou se a Comissão tem competência para aplicar as penalidades da alta administração, e complementou que no estatuto federal não está arrolado o órgão ou autoridade competente para aplicar eventual punição.

Dr. Muylaert Manifestou que o parágrafo único do código federal, no artigo 17, e artigo 18 aponta o processo a ser seguido para aplicar a penalidade.

Dr. Amaral Afirmou que teve dúvida quando analisou o Código de Alagoas a respeito das penas de advertência e repreensão. Lembrou que, ao contrário do Código paulista, o alagoano foi instituído por lei. Assim, respeitou o princípio da legalidade e reforçou a legitimidade das penalidades previstas. Sustentou que se o Código paulista decorrerá de Decreto, resta, a priori, prejudicada a instituição de uma efetiva sanção com consequências funcionais ao agente público.

Dr. Bierrenbach Apontou que qualquer imposição de penalidade está sujeita à apreciação pelo judiciário, assim como o processo administrativo em conformidade com a ampla defesa e o contraditório. Aduziu que a comissão de ética poderá fazer recomendações e não aplicar sanções. Nesse sentido assinalou que a comissão poderia recomendar ao órgão competente para a instauração do devido procedimento.

Dr. Muylaert Manifestou que o estatuto dos funcionários públicos arrola as cominações e estabelece o procedimento. Enfatizou que o código da alta conduta, o processo encontrará respaldo na lei, porque a Comissão aplicaria penalidade tênue.

Dr. Pagotto Informou que na exposição o Dr. Piquet foi apontada que a comissão federal possui caráter político, e a repercussão da recomendação e da censura são expressivas.

Dr. Muylaert Registrou que a penalidade aplicada pela comissão federal é somente uma, e a advertência se aplica ao funcionário na ativa, e se o funcionário não integra mais o serviço público é aplicado a pena de censura, e concluiu que não existe uma gradação de punição.

Dr. Bierrenbach Assinalou que essas penalidades têm aplicação no cargo em comissão, e pode recomendar a punição como força política.

Dr. Amaral Manifestou que o Dr. Piquet assinalou a possibilidade de a comissão, além de responder a consultas antes do ato praticado e elaborar recomendações após a prática, também poderia ser consultada antes da nomeação de agentes públicos, tais como secretários de Estado.

Dr. Pagotto Manifestou que essa recomendação devolveria a responsabilidade da punição ao Chefe do Poder Executivo para aplicação da penalidade.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

Dr. Bierrenbach Relatou que não existe consenso a respeito do assunto, e demandará análise mais detalhada por esta Comissão em reunião futura, assim como a definição do mandato dos membros da Comissão.

Dr. Watanabe Sugeriu que o mandato poderia ser de três anos, mas que poderia ser estabelecido dois mandatos de 1 ano e de 2 anos de um ano e no próximo mandato de 3 anos.

Dr. Bierrenbach Manifestou que não poderia haver substituição automática integral dos membros da Comissão de Ética.

Dr. Muylaert Assinalou a necessidade da decisão do mandato dos membros da Comissão de Ética, e sugeriu o mandato pelo período de 2 ou 3 anos, e na primeira composição alguns membros teriam mandato de 3 anos.

Dr. Pagotto Registrou a importância da decisão a respeito do procedimento a ser aplicado, e conforme apontado pelo Dr. Muylaert, o procedimento federal demonstra ser um procedimento simples e poderia ser aperfeiçoado por esta Comissão. Complementou que a respeito do mandato há a necessidade da regra da possibilidade de uma recondução do mandato dos membros da Comissão.

Dr. Muylaert Relatou que o código federal assinala que o mandato dos membros da comissão federal é de 3 anos permitida uma recondução, e que a primeira composição possui o mandato de 1, 2 e 3 anos respectivamente.

Dr. Pagotto Manifestou que a respeito da avaliação das declarações patrimoniais dos membros da alta administração, o Dr. Gustavo esclareceu em reunião que o documento é recebido, arquivado, e publicado. Informou ainda, que existe uma comissão especial responsável pela avaliação da declaração de bens e sugeriu uma reunião conjunta da Comissão de Ética e a Comissão Especial de Avaliação da Secretaria da Justiça, no sentido de avaliar o procedimento, e recomendar eventuais melhorias.

Todos acordaram em programar uma reunião futura específica para esse fim, por esta Comissão de ética em conjunto com a Secretaria da Justiça.

Dr. Bierrenbach Apontou que diante da minuta apresentada do anteprojeto do código ético, e considerando as alterações discutidas nesta reunião, sugeriu a distribuição da minuta do anteprojeto na próxima reunião.

Próxima reunião foi marcada para o dia 19 de dezembro às 9:00 horas. Foi aprovada a proposta cronológica para as próximas reuniões nos dias 30 de janeiro de 2013, 20 de fevereiro de 2013, e 20 de março de 2013 às nove horas.

Por fim, a palavra foi concedida àqueles que dela quisessem fazer uso, e não existindo manifestações, o Coordenador encerrou esta reunião, que foi lavrada na presente ata, lido este instrumento, assinam:



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORREGEDORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

CGA, 30 de novembro de 2012.

Membro: _____
KAZUO WATANABE

Membro: _____
JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO

Membro: _____
EDUARDO AUGUSTO MUYLEAERT ANTUNES

Suplente: _____
LUIZ FERNANDO AMARAL

Suplente: _____
LEOPOLDO PAGOTTO

Coordenador: _____
FLAVIO FLORES DA CUNHA BIERRENBACH